



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Poz. 5816

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.213.2022.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVIII/331/22 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniającej Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę nr XLVIII/331/22 zmieniającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra, zwaną dalej "uchwałą zmieniającą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888, 1648 i 2151) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 lipca 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.)- zwanej dalej "u.c.p.g." - rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.c.p.g., zgodnie z którym "Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania".

Stosownie do art. 4 ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może także w regulaminie:

"1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację;

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości".

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie wskazane w art. 4u.c.p.g.ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono także pogląd, iż postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Rada Miejska w Dobrej na mocy uchwały z dnia 22 grudnia 2020 r. nr XXVIII/194/20 uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra, zwaną dalej "uchwałą zmienianą".

Organ nadzoru stwierdza także, że Rada Miejska w Dobrej w § 1 uchwały zmieniającej uregulowała, iż: "W załączniku do uchwały Nr XXVIII/194/20 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2021 r. poz. 449 oraz z 2022 r. poz. 1921), wprowadza się następującą zmianę: § 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „§ 7.1. Pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych zapewni gmina, na zasadach określonych zarządzeniem Burmistrza Dobrej w sprawie Regulaminu korzystania z pojemników na zmieszane odpady komunalne, stanowiących własność Gminy Dobra, natomiast worki do prowadzenia selektywnej zbiórki dostarcza właścicielom nieruchomości przedsiębiorca, z którym gmina podpisała umowę”.

Jednakże należy wskazać, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., "Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi".

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Dobrej nie miała upoważnienia ustawowego aby w uchwale zmienianej, dotyczącej regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Dobra, zobowiązać się do zapewniania właścicielom nieruchomości pojemników na odpady komunalne zmieszane. Z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wynika jednoznacznie, że takiego rodzaju zobowiązanie powinno być tylko i wyłącznie uregulowane w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., tj. w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę. Regulacja art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. jednoznacznie wskazuje

w jakiej uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, gmina może zobowiązać się do wyposażenia właścicieli nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne, w tym odpady zmieszane.

W ocenie organu nadzoru w uchwale w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Rada Miejska w Dobrej była uprawniona na mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. do określenia m. in. rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, a nie do zobowiązania się przez gminę do zapewnienia właścicielom nieruchomości pojemników na odpady zmieszane. Wobec powyższych ustaleń należy uznać, że rozpatrywana uchwała zmieniająca została wydana z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g..

Organ nadzoru stwierdza także, że rozpatrywaną uchwałą zmieniającą Rada Miejska w Dobrej upoważniła Burmistrza Dobrej do wydania zarządzenia w sprawie Regulaminu korzystania z pojemników na zmieszane odpady komunalne, stanowiących własność gminy Dobra. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Dobrej nie była umocowana ustawowo do upoważnienia Burmistrza Dobrej do wydania zarządzenia w sprawie Regulaminu korzystania z pojemników na zmieszane odpady komunalne. Regulacje dotyczące korzystania z mienia komunalnego jakim niewątpliwie są pojemniki na odpady komunalne zmieszane powinny być uregulowane w akcie prawa miejscowego, a takiego rodzaju akty, co do zasady, na mocy art. 41 ust. 1 u.s.g. wydaje rada gminy, a nie organ wykonawczy gminy.

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru w rozpatrywanej uchwale zmieniającej Rada Miejska w Dobrej bezpodstawnie scedowała na Burmistrza Dobrej uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie regulaminu korzystania z mienia gminnego, jakim są pojemniki na odpady komunalne zmieszane, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 1 w związku z art. 41 ust. 1 u.s.g..

W ocenie organu nadzoru regulamin czy też zasady korzystania z pojemników na odpady komunalne stanowiących własność gminy, powinny być uregulowane w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.. Wskazana wyżej uchwała zgodnie z wolą ustawodawcy ma kompleksowo regulować kwestię sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Wobec powyższych ustaleń należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Dobrej
2. Burmistrz Dobrej